IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Podkomisji stałej finansów samorządowych**
(nr 2)
z dnia 12 października 2021 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej

– podkomisji stałej finansów samorządowych (nr 2)

12 października 2021 r.

Podkomisja stała finansów samorządowych, obradująca pod przewodnictwem posła **Waldiego Dzikowskiego (KO)**, przewodniczącego podkomisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– ocena funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marek Wiewióra** dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, **Grzegorz Czarnocki** zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Bartłomiej Zydel** ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Związku Powiatów Polskich oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Basicki, Sławomir Jakubczak, Agnieszka Jasińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dzień dobry, witam państwa, zaczynamy posiedzenie podkomisji. Przepraszam za lekkie opóźnienie, ale czekaliśmy na wszystkich – zarówno na parlamentarzystów, jak i zaproszonych gości.

Drodzy państwo, na początku chciałem przywitać pana dyrektora Marka Wiewiórę, dyrektora Departamentu Finansów Samorządowych w Ministerstwie Finansów. Witam także zastępcę przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, pana Grzegorza Czarnockiego. Witam kolegę Marka Wójcika – dyrektora Biura Związku Miast Polskich. Gratuluję przejęcia pałeczki, kolego Marku. Witam eksperta Związku Powiatów Polskich pana Bartłomieja Zydla. Witam także wszystkich pozostałych gości.

Drodzy państwo, mamy kworum, więc możemy zacząć. Tematem dzisiejszego spotkania jest ocena funkcjonowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Może państwo nie uwierzycie, ale brałem w tym dosyć aktywny udział. Pan dyrektor pewnie zdaje sobie z tego sprawę, dlatego tak przy okazji mówię, jak długo jestem w parlamencie, ale rzeczywiście współprzewodniczyłem komisji, która tę ustawę uchwalała. Wtedy, w 2003 r., powstał projekt kompleksowy – to był jeden z fundamentów funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Trochę minęło lat. Jesteśmy w Unii Europejskiej, kilka rzeczy się zdezaktualizowało. Po drodze ustawa była nowelizowana, pojawiła się w kilku różnych wersjach i wariantach za prawie wszystkich rządów. Tak jak powiedziałem, minęło 18 lat od funkcjonowania tej ustawy. W związku z tym dobrze by było się spotkać i przekazać sobie nawzajem różne uwagi. Na pierwszej podkomisji, która się odbywała, pytaliśmy o zakres prac w Ministerstwie Finansów, dotyczących kompleksowej nowelizacji nowej ustawy. Jako element tejże ustawy, niejako po drodze, był nowelizowany, a także dyskutowany w Trybunale Konstytucyjnym tak zwany system janosikowego.

Sporo rzeczy się w międzyczasie działo, ale też dobrze byłoby się dowiedzieć, na jakim etapie w tej chwili trwają ewentualne prace. Ja może pozwolę sobie zaproponować taki porządek, aby dyrektor Wiewióra nam powiedział, na jakim etapie w Ministerstwie Finansów są teraz ewentualnie prace dotyczące nowelizacji tej ustawy. Czy one w ogóle

są, czy trwają? W międzyczasie prosiłbym panie posłanki i panów posłów o swoje uwagi, jak i oczywiście ekspertów, których wymieniłem, czy też zaproszonych gości również bardzo proszę o przekazanie swoich uwag. Myślę, że to pomoże parlamentarzystom w dyskusji na ten temat.

Panie dyrektorze, bardzo proszę.

Dyrektor Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów Marek Wiewióra:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z listopada 2003 r. jest kluczową ustawą w systemie finansów samorządowych. Ta ustawa określa zasady finansowania samorządów, źródła ich dochodów, ale w szczególności ustala zasady podziału wpływów z podatków dochodowych PIT i CIT między budżet państwa a samorządy. Ustawa reguluje również w szczegółowy sposób zasady ustalania i przekazywania z budżetu państwa subwencji ogólnych dla poszczególnych samorządów.

Tak jak pan przewodniczący powiedział, ta ustawa mimo dość licznych zmian, które jednak nie zmieniły jej zasadniczej konstrukcji, obowiązuje od 2004 r. do chwili obecnej. Generalnie tę ustawę należy ocenić pozytywnie. Powiązała ona sytuację finansową samorządów z koniunkturą gospodarczą, poprzez zwiększenie udziału samorządów w podatkach dochodowych PIT i CIT. Takie powiązanie spowodowało, że w warunkach wzrostu gospodarczego, który ma miejsce w ostatnich latach, samorządy stały się, i dalej są, beneficjentem tego wzrostu gospodarczego.

Dochody ogółem samorządów przez cały ten okres ulegały wzrostowi, choć ten wzrost nie dotyczy na przykład w całym okresie dochodów z tytułu PIT i CIT, bo były poszczególne lata spadku tych dochodów. Za pozytywną oceną ustawy o dochodach przemawia fakt, że system dochodów samorządowych zapewnia adekwatny do zakresu zadań udział samorządów w podziale efektów wzrostu gospodarczego. Oczywiście w ostatnim czasie została przygotowana nowelizacja…

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Zdarzały się też sytuacje, gdzie ta koniunktura nie była, wręcz odwrotnie – zdarzały się kryzysy i wtedy dzieliliśmy się… Czy tym smutnym losem z budżetem państwa.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

W tym okresie pojawiały się punkty krytyczne w poszczególnych latach, kiedy były również odnotowane spadki dochodów. Obecnie została przygotowana przez rząd nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ta ustawa jest aktualnie procedowana w parlamencie. Wprowadza pewne zmiany, które ograniczają słabsze strony czy dysfunkcje obecnego systemu. Te zmiany polegają przede wszystkim na zwiększeniu stabilności i przewidywalności dochodów samorządowych z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT.

Dochody z tytułu udziału w PIT i CIT w skali makro są podatne na wahania cyklów koniunkturalnych, ale także są podatne na zmiany podatkowe, na zmiany prawne w obszarze podatków. Dotychczasowa ustawa nie zawiera mechanizmów zabezpieczających samorządy przed nadmiernym ubytkiem w tym zakresie. Stąd w projektowanej nowelizacji ustawy o dochodach wprowadzono regułę dochodową zapewniającą długookresową stabilizację finansową samorządów. W świetle tej reguły dochody samorządowe z tytułu udziału w PIT i CIT w danym roku budżetowym nie mogą być mniejsze niż pewien ustalony referencyjny poziom tych dochodów. Na ten poziom referencyjny wpływ mają wskaźniki makroekonomiczne. Ten poziom referencyjny będzie co roku waloryzowany wskaźnikiem średniookresowej dynamiki nominalnego PKB, uwzględniającym zarówno wzrost gospodarczy, jak i również inflację.

Można powiedzieć, że po raz pierwszy w systemie dochodów samorządowych będzie uwzględniony wzrost cen, czyli inflacja, a jednocześnie wskaźnik waloryzacji będzie miał charakter antycykliczny, bo to jest wskaźnik ustalany na podstawie średniej z ośmiu lat – tyle mniej więcej wynosi w Polsce cykl koniunkturalny. Generalnie reguła stabilizująca uchroni samorządy przed nadmiernym ubytkiem dochodów z tytułu PIT i CIT w skali makro. Jednocześnie w procedowanej w Sejmie nowelizacji ustawy o finansach

publicznych wprowadzono mechanizmy, które zwiększają stabilność i przewidywalność dochodów samorządowych w tym ujęciu mikro – na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego – i to również w ciągu danego roku budżetowego.

Myślę, że państwo pamiętają kwiecień 2020 r. – początek pandemii, początek lockdownu, kiedy to na skutek rozwiązań wprowadzanych przez rząd, wspierających przedsiębiorców w okresie pandemii, polegających na przesuwaniu terminów rozliczeń podatkowych, samorządy odnotowały w kwietniu spadek dochodów o prawie 40%. Wówczas były wielkie obawy samorządów co do dalszych możliwości finansowania zadań. Na szczęście to były tylko zmiany w rozkładzie dochodów w poszczególnych miesiącach. Takie rozwiązania generują ryzyka płynnościowe dla samorządów. Na szczęście nie jest to problem powszechny, ale występują przypadki pojedynczych jednostek, które nagle odnotowują w danym roku budżetowym spadek dochodów na skutek nagłego pogorszenia sytuacji finansowej głównego podatnika. Wówczas to jest też realny problem dla tych samorządów. Stają one w obliczu zagrożenia realizacji zadań publicznych. Tak jak mówiłem, to nie jest problem powszechny, ale się pojawia.

W związku z tym wprowadzono zmiany w nowelizowanej ustawie o dochodach. Zmiany w zakresie ustalania i przekazywania dochodów z tytułu udziału samorządów w podatku PIT i CIT. Zmiany te sprowadzają się przede wszystkim do oparcia tego całego systemu na prognozie dochodów z PIT i CIT w skali makro ustalonej jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego. Dzięki temu samorządy będą mieć pewność, że informacja, którą uzyskają przed rozpoczęciem roku budżetowego od ministra finansów o dochodach z tytułu PIT i CIT, będzie pewna. Te dochody będą pewne i przewidywalne niezależnie od koniunktury gospodarczej, niezależnie od zmian prawnych.

To jest zasadnicze rozwiązanie, które ułatwia samorządom planowanie oraz realizowanie budżetów samorządowych. To rozwiązanie uwzględnia fakt, że samorządy potrzebują pewnych przewidywalnych dochodów, bo realizują zadania publiczne, które mają charakter stały. Jednocześnie w tej nowelizacji dokonano zmian w zakresie ustalania dochodów z PIT i CIT. Dotychczas te dochody były ustalane na podstawie udziału danego samorządu we wpływach w podatku należnym z roku n-2. Po zmianach ten udział będzie liczony jako średnia z trzech lat, co ograniczy wahania koniunktury, ponieważ średnia z trzech lat jest bardziej spłaszczona. To rozwiązanie ochroni samorządy przed załamaniem lokalnej koniunktury.

We wprowadzanej nowelizacji ustawy – ta nowelizacja została uchwalona przez sejm 17 września, dzisiaj bodajże będą rozpatrywane poprawki Senatu do tej ustawy – wprowadzono również zmiany w zakresie mechanizmu wyrównawczo-korekcyjnego, czyli w zakresie subwencji wyrównawczych i wpłat tak zwanego janosikowego. Dotychczas występował pewien rozdźwięk w tym mechanizmie. Rozdźwięk czasowy między rokiem, na podstawie którego ustalane są na przykład wpłaty janosikowego, był to rok n-2, a rokiem dokonywania tych wpłat, czyli rokiem budżetowym – rokiem n.

Problem istniał w szczególności, kiedy te wpłaty były naliczane z roku dobrej koniunktury, a dokonywane były w okresie spowolnienia gospodarczego, czy nawet recesji. Obecnie po wprowadzeniu przepisów nowelizacji ustawy o dochodach, ten system wyrównawczo-korekcyjny będzie oparty na dochodach z bieżącego roku na podstawie dochodów PIT i CIT prognozowanych na dany rok. Dzięki temu system będzie lepiej dopasowany do aktualnych możliwości finansowych samorządów.

Z uwagi na to, że cały ten system opiera się na prognozach w zakresie PIT-u i CIT-u w projektowanej ustawie wprowadzono mechanizm korekty w przypadku zaniżenia lub zawyżenia tej prognozy. Ten mechanizm będzie przejrzysty, ustawowy, obiektywny, ale co ważniejsze – sprawiedliwy. Jednocześnie w Ministerstwie Finansów, zresztą wspólnie ze stroną samorządową, trwają prace nad mechanizmem uwzględnienia potrzeb wydatkowych w mechanizmie wyrównawczo-korekcyjnym. Ministerstwo Finansów bazuje na wcześniejszych efektach współpracy Ministerstwa Finansów z Bankiem Światowym. Ministerstwo Finansów przedstawiło już wstępną koncepcję zmian w tym zakresie. Na posiedzeniu zespołu do spraw przeglądu finansów samorządu terytorialnego… To jest zespół utworzony na mocy wspólnych ustaleń strony samorządowej i komisji wspólnej, w skład którego wchodzą zarówno przedstawiciele rządu i samo-

rządu. Ministerstwo Finansów deklaruje wolę i chęć współpracy ze stroną samorządową oraz chęć wprowadzenia zmian.

Trzeba też mieć świadomość, że mechanizm wyrównawczo-korekcyjny nie jest doskonały. On generalnie uwzględnia zróżnicowanie potencjału dochodowego samorządów, ale nie uwzględnia zróżnicowanych potrzeb wydatkowych oraz kosztów realizacji zadań. Nie uwzględnia między innymi specyfiki dużych miast, na przykład miast na prawach powiatu, które to są miastami realizującymi… Wiadomo, mają generalnie trochę większe zadania, inny zakres odpowiedzialności i troszkę inne możliwości finansowe, ale też inną bazę podatkową, również inne natężenie problemów z społecznych.

W tych pracach chcemy wyeliminować pewne oczywiste dysfunkcje tego systemu. Takie przypadki jak to, że samorząd dokonujący wpłat janosikowego po dokonaniu wpłat jest beneficjentem środków pochodzących z tych wpłat. Jak też takie oczywiste przypadki, że samorząd po dokonaniu wpłat jest mniej zamożny per capita niż samorząd, będący beneficjentem tych wpłat. System wyrównawczy powinien spłaszczać różnice w dochodach samorządowych, ale nie powinien zmieniać hierarchii, kolejności w ich poziomie.

Takie są aktualne zmiany, które są już w Sejmie. Wspólnie ze stroną samorządową zamierzamy pracować nad wyeliminowaniem tych już nielicznych dysfunkcji obecnego systemu.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Dziękuję. Panie dyrektorze, to dobrze, że ministerstwo pracuje nad tym systemem korekcyjno-wyrównawczym, czyli kwestią wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa nazwanych potocznie janosikowym. Rzeczywiście Trybunał Konstytucyjny swojego czasu orzekł na podstawie wniosków, między innymi województwa mazowieckiego, aby dokonać tych zmian. Samorządy podstawowego stopnia, czyli gminy, powiaty, jak i województwa, na pewno czekają na system, który by rzeczywiście oddawał system wyrównawczy. Często jest tak, że rzeczywiście ci, którzy wpłacają, są też beneficjentami tych korekcyjnych… Co jest trochę śmieszne w pewnych momentach i niesprawiedliwe. Rzeczywiście to dobrze, że ten system staje się bardziej przejrzysty.

Bardzo dziękuję panu dyrektorowi. Czy ktoś z zaproszonych gości chciałby zabrać głos? Pan przewodniczący może?

Zastępca przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Grzegorz Czarnocki:

Szanowni państwo, przyznam się, że ja nie dysponuję taką wiedzą. Nie jestem w stanie porównywać się z tym, jak bardzo fachowo o ustawie, o dochodach mówił pan dyrektor Wiewióra.

Natomiast ja mogę powiedzieć, że z naszej perspektywy – regionalnych izb obrachunkowych – kluczową zaletą ustawy o dochodach jest to, że ustawy o dochodach, za wyjątkiem w zasadzie tych nielicznych dysfunkcji, o których mówiliśmy, czyli o janosikowym, które rzeczywiście też dotyczy specyficznych jednostek… Tak naprawdę w przypadku województwa mazowieckiego to było najbardziej dotkliwe, ale też sytuacja województw jest trochę inna. Umiejscowienie województwa mazowieckiego jako pewnego odnośnika do wyliczeń subwencyjnych jest dość złożone. Z drugiej strony nieproporcjonalne rozłożenie PIT-u i CIT-u w Warszawie, gdzie z kolei CIT występuje tylko w zasadzie…Jest istotnym dochodem województwa, więc rzeczywiście jest dużo z tych specyfik.

Natomiast z perspektywy izb powiem, że tak jak państwo wiedzą, dane globalne pokazują, że ustawa przynajmniej w ostatnich sześciu latach zapewnia samorządom stabilny wzrost dochodu. Na pewno wszyscy chcielibyśmy, żeby ten wzrost dochodów był większy. To jest oczywiste, ale to, co jest z naszej perspektywy istotne, to uwzględniając tarczę, również ten rok 2020, który sądziliśmy, że będzie bardzo trudnym rokiem…Tak jak pan dyrektor mówił, jako izby mierzyliśmy się z tym, staraliśmy się też sprawę monitorować, wspierać samorządy w różny sposób, oczywiście radą czy informacją. Jednak dane za rok 2020 pokazały, że również samorządy były w stanie osiągnąć nominalnie nieznaczny wzrost dochodu.

Wydaje mi się, że sam system jest tak skonstruowany, że zapewnia wszystkim samorządom stabilne funkcjonowanie. Jeżeli zdarzają się trudne wypadki, gdzie samorząd przeżywa problemy finansowe… Takim absolutnym przykładem tego jest gmina Ostrowice czy też gminy, w których doszło do problemów naprawczych. Możemy powiedzieć, że to są kwestie związane z pewnymi z błędami w zarządzaniu. Wydaje się, że nawet te gminy, które mają trudną sytuację, trudne położenie, powiedzmy, jakieś warunki geograficzne, one są w stanie przy korzystaniu z tych mechanizmów wyrównawczych działać. Oczywiście jest kwestia rozłożenia oraz tego, w jaki sposób te mechanizmy wyrównawcze mają funkcjonować. To już jest kwestia bardziej polityczna.

Natomiast z perspektywy izb muszę powiedzieć, że my też bardzo pozytywnie oceniamy tą część nowelizacji, o której mówi pan dyrektor, gdzie wprowadzamy stabilizację dochodów. Czyli że jeżeli ustawa zostanie uchwalona, jeżeli ministerstwo przekaże udziały w PIT, to myślę, że pan również jako osoba, która zna doskonale samorząd, wie, że ta kwota będzie pewna. Będzie można ją planować, ona wpłynie w 12 równych ratach. Naprawdę w szczególności dla niedużych samorządów to jest pewna stabilność w finansowaniu.

Wszelkie te zmiany, które dążą do stabilności, z perspektywy izb oceniamy jako ważne i pozytywne.

To tyle, dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Ja tylko chciałem jeszcze dodać… Już, Mareczku, zaraz ci oddam głos. Panu dyrektorowi, przepraszam. Znamy się od…

Tylko jedno chciałem dodać, że ustawa z 2003 r. wprowadza jeden ważny mechanizm. Mianowicie zwiększała oraz określała dochody własne. W 2003 r. przecież dużą część ustawy stanowiły dotacje i różnego rodzaju znaczone pieniądze. Wprowadziła ona mechanizm dochodów własnych. Jedno tylko trzeba powiedzieć, że z różnych względów… Bo często jest tak, że jest jakaś dekoniunktura lub zdarzają się sytuacje kryzysowe. W skali systemu jako takiego trudno jest porównywać utratę bądź wzrost dochodów w państwie, bo państwo czerpie główne pieniądze z VAT-u i akcyzy. PIT i CIT jest dosyć skromnym dochodem. W przypadku samorządów jest to podstawowy dochód – PIT i CIT. W związku z tym fluktuacji związanych ze stabilnością budżetu państwa, samorządu nie da się w ten sposób porównać. To taka ogólna uwaga.

Panie dyrektorze Wójcik, bardzo proszę.

Pełnomocnik zarządu ds. legislacyjnych Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Panie przewodniczący, szanowni państwo posłowie, szanowni państwo, dziękuję za tę dyskusję, rozmawiamy o ocenie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w wersji z 2003 r. Trzeba powiedzieć, że ona spełniła swoją rolę, natomiast my mamy dzisiaj już zupełnie inny świat. Zmiany cywilizacyjne, demograficzne, gospodarcze, społeczne spowodowały, że trzeba dzisiaj rozmawiać o zupełnie nowym rozwiązaniu. Po drodze zresztą w tej ustawie mieliśmy zmiany. Nie zawsze były to zmiany, których środowisko samorządowe oczekiwało.

Ja w związku z tym nie podzielam optymizmu ani pana dyrektora, ani pana przewodniczącego co do tego, że mamy dzisiaj do czynienia ze stabilnością finansów jednostek samorządu terytorialnego. To trochę dzisiaj inaczej wygląda. Wydaje mi się, że powinniśmy się nauczyć żyć w kryzysie. Kryzysy były, są i będą, łączy je tylko to, że zawsze są niespodziewane, ale musimy się nauczyć żyć kryzysie. Natomiast daleki byłbym od tej oceny, że dzisiaj mamy stabilność finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Mogę przytoczyć kilka argumentów za tym, że tak nie jest. Kluczowe jest to, że na bazie tej ustawy trzeba pracować nad nową ustawą. Ona powinna mieć jeden przymiot, mianowicie powinna być nowoczesna. To znaczy być ustawą nie na dzisiaj, tylko daleko do przodu, do sytuacji, w której będziemy mieli zupełnie inny świat. Po drodze zresztą, tak jak pan przewodniczący zaznaczył, mieliśmy kluczowe zdarzenie, jakim było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

Teraz ja opowiem o kilku rzeczach, które wynikały z tego, co przedstawiali panowie, ale także innych refleksji. Może hierarchia ważności nie jest najistotniejsza, ale tak

jak tutaj sobie notowałem po kolei… Po pierwsze, chcę powiedzieć, że propozycja, która w tej chwili jest parlamencie, po części wychodzi naprzeciw środowiskom samorządowym – to trzeba uczciwie oddać. Szczególnie w tej sferze, która dotyczy prób stabilizacji. Choć mamy zastrzeżenia co do sposobu konstruowania mechanizmów stabilizujących. Nie ukrywam, że chcielibyśmy, aby była ona jednak bardziej odważna. Dlaczego? Dlatego, że ostatnie lata, po pierwsze, przynoszą zmiany w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego – niestety w kierunku coraz większego usztywniania tych naszych dochodów. Z jednej strony poprzez to, że coraz więcej mamy zadań zleconych. W tej strukturze zwiększa się struktura dochodów będących dotacjami. Już nie chcę państwa męczyć liczbami, za chwilę się pojawi taki dokument, który razem z panami senatorami Krzysztofem Kwiatkowskim i Wadimem Tyszkiewiczem przygotowaliśmy, więc pokażemy konkretne liczby.

Po drugie, ogranicza się nam możliwości kształtowania naszych dochodów własnych, chociażby w stosunku do podatków i opłat lokalnych, a ta regulacja, o której pan dyrektor mówił, w tej sprawie de facto nie przynosi postępu. Użyję takiego porównania, które uważam za stosowne, chociaż będzie mocne. Jako środowiska samorządowe nie podzielamy zdania, że mamy być złym policjantem, a strona rządowa ma być policjantem dobrym. A tak to dzisiaj wygląda, że wskazuje się samorządy jako te, które są odpowiedzialne za podnoszenie opłat za podstawowe usługi komunalne. Równocześnie ograniczając nam górny pułap w tym zakresie do poziomu powodującego, że za nic w świecie nie jesteśmy w stanie równoważyć wydatków, jakie ponosimy, z dochodami, które posiadamy z tytułu realizacji tych usług. Zwracam uwagę na konieczność większej elastyczności w tej sprawie i po prostu pozwolenie nam na bycie autonomicznym oraz odejście od tego słynnego dobrego i złego policjanta.

Druga sprawa przy dotacjach. Muszę powiedzieć, że od początku funkcjonowania tej ustawy mieliśmy problem z dotacjami na realizację zadań zleconych, ich wysokością – adekwatnością tych dotacji do faktycznych kosztów realizacji zadań. To jest coś, czego nie udało się doprowadzić. Chodzi o to, żeby dotacje pokrywały realne koszty realizacji zadań, które im powierzano. W tym momencie jesteśmy w połowie drogi. Przypomnę dobry przykład pana wojewody Kozłowskiego, wojewody mazowieckiego, który w pewnym momencie przygotował bardzo dobry materiał, będący podstawą do potencjalnych zmian. Trochę nam się udało w sprawie urzędów stanu cywilnego, ale trochę – to miał być pilotaż. Natomiast nie poszliśmy dalej. Wielce żałuję, dlatego że skala niedoszacowania tych dotacji wciąż rośnie. W tej sprawie, zresztą jak państwo wiecie, pojawiało się różne orzecznictwo. Nasze działania na rzecz wyegzekwowania od Skarbu Państwa należnych środków… Z całą pewnością to jest temat do podjęcia.

Kolejna sprawa to jest kwestia subwencji. Niestety głównie z częścią oświatową subwencji. W tej sprawie za nic w świecie nie mogę podzielić zdania, że dopracowaliśmy się rozwiązania optymalnego w aktualnej sytuacji, w ostatnich latach, wręcz odwrotnie – mamy eskalację zjawiska niedoszacowania subwencji oświatowej, szczególnie w sytuacji podnoszenia płac nauczycielskich, potrzebnych podwyżek nauczycielskich. Z całą pewnością będziemy dążyli do tego, żeby nauczyciele zarabiali godziwie, adekwatnie do skali wysiłku, ale muszę też powiedzieć z pełną otwartością, że na dzień dzisiejszy to samorządy terytorialne ratują stroną rządową w relacjach ze związkami zawodowymi. To my co roku dopłacamy coraz więcej do subwencji oświatowej, głównie w części dotyczącej płac. Płace już dzisiaj stanowią blisko 90% naszych wydatków oświatowych. Niestety subwencja oświatowa w coraz większym stopniu nie pokrywa nawet wydatków płacowych, tak jakby innych nie było. To jest nie do przyjęcia.

Podam przykład roku 2022, bo państwo jesteście podczas prac nad budżetem. Chcę państwu uświadomić, że subwencja oświatowa na rok 2022 w ogóle nie uwzględnia inflacji. Ani w drobnym ułamku. Podobnie jak nie uwzględnia wzrostu kosztów płacy minimalnej. Dla państwa wiadomości: dzisiaj wysokość wynagrodzenia nauczyciela stażysty jest goniona płacą minimalną. Każda zmiana płacy minimalnej powoduje, że trzeba też zmieniać płacę nauczyciela stażysty. Młodzi ludzie, którzy kończą studia pedagogiczne, nie mają ochoty pracować w szkołach, ponieważ zarabiają płacę minimalną. Nie chcę dokonywać daleko idących porównań, ale znam zawody w sferze budżetowej, w których

jeden dyżur oznacza więcej niż wynagrodzenie miesięczne nauczyciela, policjanta czy też wojskowego. Nie chcę tu wymieniać, ale takie sytuacje niestety występują i to na pewno nie jest dobre.

Wracając do tej ustawy, kwestia wysokości subwencji oświatowej musi się pojawić przy rozmowach o dochodach jst. Przepraszam, ale to szczególnie ostatnie lata w tej sprawie powodują, że mamy dzisiaj lukę bliską 30 mld zł w stosunku do tego, co otrzymujemy, a ile wydajemy na oświatę i wychowanie. Przed nami kolejna propozycja w tym zakresie i znów na dzień dobry usłyszeliśmy propozycję, z którą się absolutnie nie zgodzimy. Przy podwyżkach planowanych na rok szkolny 2022/23 propozycja, którą przedstawił pan minister Czarnek, znakomicie się rozmija z naszymi wyliczeniami, które zresztą jesteśmy w stanie uzasadnić. Kwota 6, 7 mld zł, które pan minister Czarnek rzucił na spotkaniu zespołu do spraw statusu zawodowego nauczycieli, mija się z realnymi kosztami.

One wynoszą między 11 mld zł a 12 mld zł. Mówię 11 mld zł, 12 mld zł, bo nigdy nie wiadomo, ilu nauczycieli od września przyszłego roku zrezygnuje z pracy po zmianach w zasadach awansu i wynagrodzeń oraz przejdzie na emeryturę, a mają być odprawy, więc stąd te rozbieżności. Ale państwo porównacie 11 czy 12 mld zł z 6 czy 7 mld zł – na dzień dobry widzicie, jaka jest różnica.

Moim zdaniem należy nad tym dalej pracować, ale kluczowe dla tego wszystkiego, co wiąże się z dochodami, jest ustalenie standardów finansowania. W sumie nie dopracowaliśmy się standardów finansowania zadań. Mamy taką oto sytuację, że trudno wiązać dzisiaj zadanie z dochodem. Mamy pewien wspólny zasób tych dochodów, które można na różne sposoby wiązać z dochodami. W przeszłości, jak państwo pewnie wiecie, rozstrzygnięcia także Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie były niekorzystne dla samorządów, bo trudno było znaleźć związek skutkowo-przyczynowy, że akurat w tym przypadku na te zadania nam przekazano dochody bądź nie. Czyli tu potrzebne są w większym stopniu standardy. Trzeba dokonać ich przeglądu i stworzyć pewne standardy finansowania, tak żeby one były rzeczywiście adekwatne do naszych wydatków.

Nie podzielam zdania, które padło, że wzrost lub spadek koniunktury odbija się na dochodach jednostek samorządu terytorialnego adekwatnie do skali tego spadku. Proszę zwrócić uwagę, że nie mamy udziału we wszystkich dochodach, takich jak chociażby VAT. Do tego wracaliśmy przez to ostatnie lata… Pamiętam pana przewodniczącego, bo wtedy moglibyśmy rzeczywiście mówić o realnym wzroście. Zwracam państwu uwagę, że w aktualnej sytuacji, kiedy otrzymujemy sporo środków w postaci celowanych programów na inwestycje, do których… Tutaj podziękowania, że są te programy i skala finansowania czasem bywa duża. Ale powiedzmy sobie szczerze, że musimy dokładać środki własne. To po pierwsze, a po drugie, płacimy VAT, którego sobie nie odbieramy. Czyli tu jest pewien kłopot i de facto te programy szlachetne potem nie w pełni odbijają się dobrym efektem zarówno na budżecie państwa, jak i budżetach samorządowych. Od zawsze postulowaliśmy pewne powiązanie.

Co do inflacji, powiedzmy wprost, nie można liczyć inflacji w stosunku do naszych wydatków tak samo jak GUS liczy powszechną inflację. Ten koszyk inflacyjny dla samorządów jest znakomicie inny. Ja tu podałem przykład subwencji oświatowej. Drodzy państwo, mamy wzrost subwencji oświatowej na przyszły rok wynoszący 2,7%. W życiu inflacja nie będzie wynosiła za ten rok 2,7%. Poza tym co innego koszyk inflacyjny tak zwanego przeciętnego Polaka, a co innego wspólnoty samorządowej. To jest zupełnie inna struktura parametrów, które powinny być brane pod uwagę. Przy przyjęciu założenia, że powszechnie wyliczany przez GUS wskaźnik inflacji będzie adekwatny do tego, co się dzieje w samorządach, jest błędem. To zawsze będzie tak, że będziemy gonili króliczka, a ten króliczek będzie nam uciekał i będziemy od niego coraz dalej.

Dlatego my wielokrotnie postulowaliśmy o to, żeby przede wszystkim pozwolić nam na to, żebyśmy mieli większe dochody własne, żebyśmy mieli większą autonomię, żeby eliminować wszelkie rozwiązania, które powodują, że nam się tę autonomię ogranicza. Żeby odwrócić ten trend ograniczania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania dochodów, ponieważ tych dochodów własnych mamy z roku na rok coraz mniej.

Podam tylko jeden przykład z tym związany, mianowicie coraz mniej dochodów własnych, a coraz więcej dotacji. W 2014 r. to było 22% dochodów na realizację zadań zleconych, teraz jest 30%. Bardzo często było tak, że otrzymywaliśmy kolejne zadania niedoszacowane, mówiło się o tym, że… Ja kiedyś zrobiłem takie zestawienie. W 2019 r. miałam 36 przypadków, kiedy nie rekompensowano nam dochodów przy okazji zmiany zadań. Trzeba przyznać, że czasem to było kilka milionów, ale czasem było to znacząco więcej.

Jeszcze chcę powiedzieć o jednej rzeczy, mianowicie o kwestiach związanych z rozwojem. W samorządach stoimy przed zupełnie nowym wyzwaniem. Sytuacja demograficzna, która dotknie głównie duże miasta – one mają stracić w ciągu najbliższych lat ponad cztery miliony mieszkańców – spowoduje, że musimy troszeczkę inaczej planować rozwój. Bardzo chciałbym prosić o to, aby w tych wszystkich rozwiązaniach, które będą dotyczyły dochodów jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnić fakt, że w coraz większym stopniu będziemy zwracać na uwagę na efektywność naszych wydatków i wychodzić znacząco poza obszar pojedynczego samorządu. Te wszystkie elementy, które wiążą się ze współpracą samorządów terytorialnych, muszą znaleźć swoje miejsce, muszą być dobrze opisane i muszą być nawet preferowane.

Na przykład ZIT-y, a które się znakomicie sprawdziły w poprzedniej perspektywie, one muszą dalej działać; czy inne mechanizmy kooperacji, porozumień lokalnych. One muszą być wzmacniane dlatego, że my w najbliższych latach mamy jeszcze bardziej dynamiczne zmiany cywilizacyjne, nieprawdopodobny dołek demograficzny…Teraz też powiem o pewnym cudownym wskaźniku demograficznym – „dziadek i wnuczek". Nie wiem, czy państwo wiecie, że jest taki cudowny wskaźnik, który wylicza GUS. Mianowicie chodzi o to, ilu wnuczków przypada na jednego dziadka. Dziadek to jest pani lub pan powyżej 65. roku życia, a wnuczek to jest dziecko od 0 do 14 lat. W 1990 r. na przeciętnego dziadka przypadało prawie 2,5 wnuczka. W 2015 r. po raz pierwszy sytuacja była taka, że przypadał już mniej niż jeden wnuczek. Natomiast w 2040 r. na jednego dziadka przypadać będzie 0,5 wnuczka, czyli 5 razy mniej niż w 1990 r.

Te zmiany demograficzne, coraz większa walka konkurencyjna wewnątrz kraju, ale też w skali europejskiej, światowej spowodują, że będziemy musieli zupełnie inaczej kształtować nasze dochody i wydatki. Efektywność musi tu być większa. Dlatego zależy nam na tym, żeby mieć większe udziały w PIT, większe udziały w CIT, bardziej wiązać naszą aktywność z naszymi dochodami, uwolnić autonomię kształtowania naszych opłat oraz pozwolić nam także na stosowanie mechanizmów finansowania nowoczesnych przedsięwzięć rozwojowych w większym stopniu niż do tej pory.

Przepraszam za zbyt długie wystąpienie, ale dużo wątków było do podniesienia.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Bardzo dziękuję, panie dyrektorze, ja chciałbym jeszcze powtórzyć, że ustawa, która była w 2003 r., stabilizowała i była fundamentem finansowania dochodów, ale po 18 latach w różnych dziedzinach ona się zdezaktualizowała. Są inne, bardziej aktualne, nowoczesne narzędzia finansowe. Wydaje mi się, że karty, które zostały wtedy położone na stole, wymagają jeszcze raz rozłożenia. Tę talię trzeba kompletnie inaczej ułożyć. Tak osobiście uważam, bo nowelizacje pojawiały się tylko w sytuacjach różnych kryzysowych. Chociażby teraz covid spowodował, że ta nowela jest opracowywana, jest po Senacie. Poprawki będą procedowane dzisiaj o 18.00. Ale nadal to jest tymczasowość – tak osobiście mi się wydaje, że w tej chwili to wymaga kompletnie innego podejścia i innej filozofii. To nie może być tak, że będziemy nowelizować ustawę ze względu na różne kryzysowe sytuacje czy też takie, które nigdy dotąd nie były oczekiwane, jak chociażby ostatnie 2, 3 lata.

To, co pan dyrektor mówił, jeżeli chodzi o dochody, też chciałem o tym powiedzieć. Dochody własne maleją, bo zadania są coraz bardziej zabieranie samorządom oraz centralizowane. Pan przewodniczący mówił, że te sytuacje są w miarę stabilizujące. No i owszem, tylko, że o kreatywności i samodzielności konkretnej jednostki samorządu świadczy jego dochód własny. Nawet jak dochodem własnym jest subwencja, to ona jest techniczna. To jest zwykły algorytm matematyczny, nie zmusza w ogóle do myślenia

lokalnych radnych czy wójtów, burmistrzów i prezydentów. Dostają pieniądze, często nieadekwatne do potrzeb, i potem rzeczywiście ta kreatywność nie jest taka, jak być powinna, a takie mechanizmy, np. udziały, tak jak ma je państwo, wymuszają kreatywną politykę.

Chociażby planowanie przestrzenne. Jak jest PIT i CIT, to rzeczywiście to się od razu opiera. Czy rada gminy będzie planować następne gniazda mieszkaniowe czy gniazda działalności gospodarczej. Gdyby była część VAT-u chociażby… Są takie propozycje i rozwiązania, z tego co wiem, we Francji, gdzie część VAT-u jest zawracana i jest elementem dalszego bodźca do inwestowania w samorządach. Czy ten system korekcyjny nadal powinien się opierać na tych wpłatach? On wynika z tego, że spotkaliśmy się z covidem. No i rzeczywiście jest to pomysł, który jest jakimś wyjściem, ale on w wyniknął z tej sytuacji. Czy kiedyś były takie zdarzenia, czy to nie powinno być częścią VAT-u?

Można tak dyskutować, ale moim zdaniem to, że silny, niezależny finansowo samorząd, który posiada duże środki inwestycyjne i jest w związku z tym kreatywny, jest niczym innym jak świetnym partnerem dla państwa. Taki samorząd, który ma sporo swoich zadań…Tak mi się wydaje – każdy sensowny, rozsądny rząd powinien tę część dużych zadań… One powinny spływać na samorząd i powinny być oczywiście w odpowiedni sposób finansowane, bo tam się najwięcej dzieje. Tam jest najbliżej. Tam kontrola sąsiada i mieszkańców, czy społeczna, jest o wiele lepsza niż jakakolwiek jednostka izby. Często wiedzą więcej niż izba. Tak to jest. W związku z tym silny samorząd to świetny partner dla rządu, a moim zdaniem… Czuję w tej chwili, że polityka jest kompletnie odwrotna.

Dobrze, to ja tyle, jeżeli chodzi o moje wystąpienie, proszę bardzo.

Ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz Związku Powiatów Polskich Bartłomiej Zydel:

Bardzo dziękuję. Bartłomiej Zydel, Związek Powiatów Polskich. Ja zacznę może od anegdoty co do tej kontroli społecznej. Tak się składa, że uniwersytecko jestem wychowankiem wieloletniego pracownika Najwyższej Izby Kontroli. Muszę przyznać, że na kontrolę społeczną na wszelkich zajęciach i seminariach zwracał szczególną uwagę. W związku z czym myślę, że to nie były tylko i wyłącznie jakieś zajęcie teoretyczne, ale też wynikły z wieloletniej praktyki w NIK-u.

Wiele wątków zostało już poruszonych przez pana Marka Wójcika. Ja chciałbym zwrócić uwagę tylko na kilka takich kwestii uszczegóławiających. Po pierwsze, na pewno kwestia finansowania dotacyjnego, z którym w ostatnich latach mamy sporo do czynienia. Tak jak już padło wcześniej – bardzo dobrze, że te środki są. Natomiast już gdzieś tam u zarania, profesorowie Kulesza z Izdebskim jasno pisali o relacji finansowania dotacyjnego z zasadą samodzielności. Wszyscy na tej sali doskonale zdajemy sobie sprawę z tego, że dosyć trudno jest pogodzić z jednej strony finansowanie dotacyjne, a z drugiej strony konstytucyjną przecież zasadę samodzielności.

Poza tym w przypadku finansowania dotacyjnego, którego jest dosyć sporo poza tą ustawą, myślę, że bardzo istotna jest kwestia także pewnej stabilności, pewności i jasności na tyle, na ile to jest możliwe w przypadku takiego finansowania. Innymi słowy cały czas trwają dyskusje o tym, jaki będzie poziom dopłaty do wozokilometra w Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych w kolejnych latach. Brakuje nam pewności, nawet w przypadku tego finansowania dotacyjnego, co do tego, jak ono się będzie kształtowało w perspektywie następnych kilku lat.

Druga kwestia, na pewno bardzo istotna, to zadania zlecone. Chciałem zwrócić uwagę na pewien przykład. Według naszych szacunków w przypadku zadań z zakresu geodezji dotacja na zadania zlecane plus dochody z tytułu sprzedaży materiałów geodezyjnych to mniej więcej 80% kosztów funkcjonowania. To i tak w przypadku zadania zleconego bardzo dużo. Niemniej mając na uwadze to, jakie my mamy wyzwania cyfryzacyjne w zakresie geodezji i to jak to wpływa na przykład na sprawność procesu inwestycyjnego, to jednak brakujące 20% gdzieś się powinno znaleźć.

Bardzo głośna była ta kontrola NIK w zakresie zadań zleconych sprzed kilku lat. Można dyskutować co do tego, czy te propozycje rozwiązań proponowane przez NIK

były słuszne, czy może jednak w jakąś inną stronę powinniśmy iść. Natomiast diagnoza była mocna. Jednak gdzieś temat nam wszystkim umknął. Pozwy i wyroki na podstawie art. 409 ustawy o dochodach cały czas się pojawiają. To znaczy, że problem jest żywy i funkcjonuje.

Wreszcie co do Trybunału Konstytucyjnego i kwestii zasady adekwatności i oceniania tego, na ile środki nam pokrywają zadania, to w jednym z wyroków trybunału jest takie słynne określenie o tym, jak trybunał stwierdził, że „nie ma instrumentarium". Wydaję mi się, że to jest takie określenie-wytrych. To znaczy trybunał w jednym z dawnych orzeczeń powiedział, że nie ma instrumentarium pozwalającego na ocenę zgodności ustawy, przydzielającej dane zadanie z poziomem finansowania tego zadania.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

O tym mówił pan dyrektor Wójcik. Nie ma określonych standardów i wyceny usług, dlatego nie ma tej standaryzacji, przynajmniej na ten moment.

Czy z pań i panów posłów, ktoś by chciał zabrać w tej sprawie głos, odnieść się do tych wypowiedzi? Proszę bardzo, pani poseł Żelazowska.

Poseł Bożena Żelazowska (KP):

Bożena Żelazowska, Polskie Stronnictwo Ludowe. Ta nowelizacja była niesłychanie potrzebna. Ona oczywiście nie jest doskonała. Ja też nie podzielałabym tego hurraoptymizmu.

Chciałabym zwrócić uwagę na to, o czym mówił pan dyrektor Wójcik. Otóż na duże niedoszacowanie dla samorządów subwencji oświatowej. Samorządy, zwłaszcza te mniejsze, są w bardzo trudnej sytuacji. Znam takie samorządy, które niestety muszą zaciągać kredyty, aby dofinansować część oświatową. Chciałabym, abyśmy na to mocno zwrócili uwagę i aby taka sytuacja nie miała miejsca, bo samorządy z roku na rok niestety zadłużają się po to, żeby dofinansować swoją oświatę.

Chciałabym też dopytać, proszę mi przybliżyć, jaki wpływ te zmiany będą miały na janosikowe, czy one w ogóle go dotyczą? Bo może nie do końca doczytałam te kwestie dotyczące janosikowego, zwłaszcza powiatów wokół Warszawy.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Tak, jeszcze chciałem tylko jedną rzecz dopowiedzieć i pan dyrektor odpowie na to pytanie i odniesie się właśnie do tej kwestii.

Ja kiedyś miałam przyjemność być przewodniczącym komisji nadzwyczajnej, która zajmowała się janosikowym. Byliśmy blisko pewnego nowego mechanizmu, ale trudno, nie udało się.

Proszę mi jednak wierzyć, panie dyrektorze, że janosikowe nawet nie ma żadnych partyjnych kolorów, barw partyjnych, tylko gdzie, kto mieszka i jaki jest powiat, w jakiej gminie, w jakim województwie. Takie to są mechanizmy. I dobrze, że chociażby ten mechanizm – mówię o tym zawracaniu kijem Wisły, czyli bycia beneficjentem, a jednocześnie płatnikiem… Tak że warto wziąć to pod uwagę i moim zdaniem ten mechanizm powinien być ważnym elementem nowej ustawy o dochodach, ale kompletnie inaczej skonstruowanym.

Bardzo proszę.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Odpowiadając pani poseł na pytanie, to w nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadza się zmiany w systemie wyrównawczym w formie oparcia mechanizmu wpłaty i subwencji wyrównawczych na dochodach z tytułu udziału samorządów w PIT i CIT z roku budżetowego, z roku n. A nie tak jak było dotychchczas, na dochodach wykonanych dokładnie z roku poprzedzającego rok budżetowy, poprzedzającego rok bazowy, czyli z roku n-2.

Ta druga zmiana, polegająca na uaktualnieniu podstaw naliczania wpłat i subwencji wyrównawczych, spowoduje, tak jak już mówiłem, że ten cały mechanizm będzie bardziej adekwatny do bieżącej sytuacji samorządów. Wyeliminowane zostaną przypadki, kiedy samorząd będzie musiał dokonywać wpłat w danym roku budżetowym, w którym

to roku miał niższe dochody, bo to był rok spowolnienia gospodarczego. Same wpłaty dotychczas są ustalane…Były na przykład z roku dobrej koniunktury.

Jeśli mogę, to chciałbym się jeszcze odnieść do kilku kwestii. Przede wszystkim, jeśli chodzi o kwestie zmian w strukturze ogółem budżetów samorządowych, to rzeczywiście od 2016 r. bodajże nastąpiło zmniejszenie w tej strukturze udziału dochodów własnych. Jest to przede wszystkim efekt wprowadzenia do systemu budżetowego samorządów gigantycznej kwoty dotacji w ramach programu 500+. Siłą rzeczy udział dochodów własnych uległ zmniejszeniu. Trzeba podkreślić, że dochody własne w całym okresie i w szczególności od kilku lat, zwłaszcza dochody podatkowe z tytułu udziału PIT czy CIT, zwłaszcza w okresie 2016–2019, ulegały istotnemu wzrostowi. Jednocześnie nie można też zgodzić się z tą opinią, że następuje spadek dochodów własnych.

Nowelizacja ustawy o dochodach nie zmniejsza dochodów własnych, wprowadza nowy rodzaj subwencji – rozwojową, która z punktu widzenia samodzielności wydatkowej samorządów ma takie samo znaczenie jak dochody własne. Z punktu widzenia samodzielności wydatkowej o przeznaczeniu środków, tak jak w przypadku środków pochodzących z PIT-u czy CIT-u, samodzielnie będą decydować organy samorządowe, czy to na wydatki bieżące, czy na wydatki inwestycyjne.

Chciałem też zwrócić uwagę, że nie kwestionując oczywiście idei wzrostu dochodów własnych, to trzeba mieć na uwadze, że zwiększanie udziału samorządów w dochodach podatkowych skutkuje pogłębieniem nierówności podatkowych między samorządami. To znowu nakręca mechanizm wpłat wyrównawczych, wpłat janosikowego, a to jest element, tak jak pan przewodniczący zauważa, dość kontrowersyjny i podlegający licznej krytyce.

Odnosząc się jeszcze do kwestii VAT-u czy potencjalnego udziału samorządów w VAT – to jest taka oczywista kwestia ze względu na konstrukcję VAT-u, wielofazowość, potrącalność, stawkę zero, kwestię zwrotu czy to, że tym podatkiem jest obciążona finalna konsumpcja. To nie jest takie łatwe czy wręcz jest niemożliwe bezpośrednie ustalenie udziału samorządów w dochodach z tego podatku, tak jak to ma miejsce w przypadku dochodów z tytułu PIT i CIT. Dodatkowo należy zauważyć, że VAT jest też podatkiem silnie powiązanym z koniunkturą gospodarczą. Silnie by różnicował dochody samorządowe.

Odnosząc się do kwestii oświatowej, oświata to jest bardzo istotna kwestia w budżetach samorządowych, świadczy o tym między innymi skala wydatków. Nie kwestionując idei potrzeby wystandaryzowania – chociaż tutaj dostrzegam właściwość Ministerstwa Edukacji i Nauki przede wszystkim – ale zauważam, że oświata wpływa też na nas cały system finansów samorządowych. Chciałbym zwrócić uwagę, że oświata jest zadaniem własnym i jest finansowana w całości z dochodów własnych, a nie tylko z subwencji oświatowej, tak to wynika z przepisów obecnego prawa. Więc porównywanie tylko subwencji oświatowej, która jest głównym, ale nie jedynym źródłem finansowania zadań oświatowych, nie jest w stu procentach właściwe.

Chciałbym zwrócić uwagę, że mimo niedoskonałości i niewystarczających, zwłaszcza w ocenie strony samorządowej, środków, to należy wskazać na wskaźniki. Jeśli chodzi na przykład o nadwyżkę operacyjną, czyli różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i ten wskaźnik, który pokazuje możliwości finansowe samorządów, możliwości dofinansowania, spłaty zadłużenia czy dofinansowania rozwoju, to ten wskaźnik corocznie ulega wzrostowi. Nie licząc 2020 r., który był rokiem specyficznym, rokiem covidu. Od 2012 r., kiedy ten wskaźnik jest mierzony, bo wówczas nastąpił podział budżetu na dwie części – bieżącą i majątkową, to corocznie wskaźnik nadwyżki operacyjnej ulega wzrostowi. To też jest pozytywny sygnał, parametr świadczący o nie najgorszej sytuacji finansowej samorządu mimo wszystko.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Pan dyrektor Wójcik, proszę.

Pełnomocnik zarządu Związku Miast Polskich Marek Wójcik:

Przepraszam, panie przewodniczący, ale muszę zareagować na wypowiedź pana dyrektora.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o subwencję oświatową, to ciśnie mi się na usta takie powiedzenie, że ciszej nad tą trumną. Próba obrony subwencji oświatowej dzisiaj, w tej

sytuacji, jaką mamy… Powiem szczerze – proszę nie próbować bronić czegoś, czego się obronić nie da. Ewidentnie subwencja oświatowa jest zaniżona, nie oddaje skali naszych naszej niezbędnej aktywności. Wracam do początku, do Adama i Ewy. Przywiążmy wreszcie, o co postulujemy od zawsze… Ostatnio na tym zespole do spraw monitorowania oświaty. Cały czas prosimy: przyłóżmy zadanie dofinansowania i zobaczycie państwo, co się stanie. Z tym się wiąże jeszcze jeden element, który trzeba sobie bardzo wyraźnie powiedzieć, patrząc sobie w oczy.

Mili państwo, zmiana standardu realizacji zadania własnego też musi kosztować. Mamy do czynienia często z taką sytuacją, że przecież to są wasze zadania własne, nic wam nie dodaliśmy, tyle tylko, że zmieniamy standard realizacji tego zadania. I to zdecydowanie po takim kierunku, który powoduje nasze dodatkowe wydatki. I nie ma na to zgody. Proszę to potraktować w taki sposób, że to jest zadanie własne, ale niestety konkretne przepisy narzucają nam nową formę realizacji tego zadania, i to w sposób, który generuje dodatkowe wydatki. Z tym wiąże się jeszcze jedna sprawa, kieruję to do pana dyrektora, ja naprawdę nie mogę słuchać mówienia o tym, że subwencja światowa to minister edukacji. Minister edukacji mówi odwrotnie – to minister finansów. Bez przerwy się z tym zderzamy.

W tym roku dzięki naszemu uporowi dowiedzieliśmy się, jak te resorty ze sobą kooperowały przy tej subwencji. Wyszło na jaw, że minister edukacji i nauki chciał więcej pieniędzy, niż to zostało zapisane w budżecie. Chciał o 2,5 mld zł więcej, a 1,6 mld zł państwo odrzuciliście systemowo, akurat z powodów, które jestem w stanie zrozumieć, ale 900 mln zł już nie. Mówiąc krótko, resort edukacji wyliczył na bazie liczby uczniów, liczby nauczycieli, bo to są podstawowe wskaźniki, ile potrzeba subwencji, a minister finansów przyciął w tym przypadku o 2,5 mld zł, z czego jestem w stanie zrozumieć, dlaczego zmniejszył o 1,6 mld zł. Ale dlaczego 900 mln zł – już za diabła.

Albo mamy jakieś twarde wskaźniki, które decydują o tym, jaka jest subwencja, albo nie mamy. Wynika z tego, że nie mamy tych wskaźników. Dziś podstawowy wskaźnik to liczba uczniów. Liczba uczniów zmienia się rok do roku o 7,5 tysiąca, czyli ułamek promila. Ale z drugiej strony zwiększa się liczba uczniów z niepełnosprawnościami, czyli de facto mamy bilans na zero. Co do liczby uczniów to samo, ale niestety bilans na zero nie oznacza, że otrzymujemy adekwatną subwencję oświatową.

Przepraszam za emocje, ale przy rozmowie o subwencji oświatowej… To jest ostatnia rzecz, której państwo powinniście bronić. Bronić tego, że jest wspaniale. Kwestia na przykład sześciolatka i wymogów dotyczących sześciolatka – takich samych jak pierwszoklasisty. Tyle tylko, że otrzymujemy z tego dotacje, które nam się wyrzuca, że otrzymujemy w wysokości jednej czwartej standardu A.

Jeszcze dwie rzeczy co do VAT-u. Jesteśmy stali w uczuciach, od dawna mówimy: To w takim razie VAT, który samorządy wpłacają, proszę nam wrócić na rozbudowę infrastruktury. Nawet się zgadzamy, żebyście państwo mówili, jakiego rodzaju infrastruktury. Na przykład środowiskowa będzie potrzebna, proszę bardzo. Ale prosimy o to, żeby ten VAT do nas wracał. Subwencja rozwojowa – za chwileczkę będziecie państwo głosowali w tej sprawie, skorzystam z tej możliwości i znów pójdę twardo. Subwencja rozwojowa w tej wersji, którą państwo proponujecie, cieszymy się, że będzie, ale ona preferuje tych, którzy do tej pory lekko ociągali się z działaniami rozwojowymi, tak delikatnie powiem, a wręcz odwrotnie – karze tych, którzy byli aktywni. Bo jak ktoś był aktywny, przez lata sobie u poukładał infrastrukturę u siebie, rozwiązał te problemy, to teraz nie będzie tego procesu inwestycyjnego tak znaczącego prowadził i za to dostaje po głowie.

À propos subwencji rozwojowej, to ośmielam się powiedzieć o pewnym zarzucie co do tej subwencji, ciesząc się, że ona będzie. Aczkolwiek wolałbym, żeby to były środki, które trafią do nas, żeby nam nikt jej nie dzielił, nawet najdoskonalszym algorytmem, nikt nam nie dzielił centralnie i żebyśmy także mogli powiedzieć, że od klientelizmu odchodzimy. Ostatnie lata przynoszą dokładnie odwrotny kierunek. Ja tu zawsze przytaczam opowieść byłego ministra spraw wewnętrznych i kiedyś członka komitetu centralnego jedynej rządzącej partii, który mówił, że przed laty to ludzie przyjeżdżali do Warszawy z kiełbasą i wódką, bo trzeba było załatwić jakąś inwestycję. Dzwoniło się do komitetu centralnego, żeby z kolei towarzysz komitetu centralnego zadzwonił do ministra, bo tam

jest jakiś ważny most do wybudowania – kiełbasą i wódką się załatwiało. Dzisiaj też się przyjeżdża do Warszawy. Bez kiełbasy i wódki. Przyjeżdża się z czymś innym i nie boję się powiedzieć, z czym, a więc deklaracją lojalności. Nam się to nie podoba, bo powinniśmy eliminować klientelizm.

Powtarzam, to nie jest zarzut do pana dyrektora, ale mamy do czynienia z powszechnym zjawiskiem klientelizmu. Nie chcemy jeździć do Warszawy i całować klamek czy dygnitarzy po rękach. Nam się należą pieniądze, powinniśmy je otrzymywać i mieć wpływ na to, co z nimi zrobimy.

Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Jeszcze chciałem o dwóch rzeczach powiedzieć.

Mianowicie, panie dyrektorze, mnie się wydaje, że to jest oczywiste, że subwencja, jakakolwiek by nie była, jest dochodem własnym, bo jest zaliczana do dochodów własnych. Tylko że tam jest rzeczywiście ten najbardziej możliwy, ścisły, matematycznie obiektywny mechanizm, który rekompensuje, daje dochody lub też, tak jak subwencja oświatowa czy jakiekolwiek inne subwencje, przeznacza te dochody na odpowiednie zadania.

Żeby nie pogłębiały się te różnice, żeby uaktywnić ludzi, lepszym instrumentem będzie udział w dochodach. Jakikolwiek by on nie był, to jest mechanizm obiektywny, to jest petryfikowanie stanu, który jest. Tak mi się osobiście wydaje, a chcemy, żeby inne samorządy…Plus standaryzacja. Przecież inaczej są wykonywane zadania w Warszawie, w Poznaniu czy na przykład w mojej gminie, w której mieszkam, w Tarnowie Podgórnym. To jest inny sposób, inaczej kosztują. To, co mówił dyrektor Wójcik, gdyby to złożyć – standaryzacja i wycena usług plus określone dochody, to do którego momentu w takim razie udział w PIT jest demotywujący? Albo w którym momencie pogłębia różnice? W którym? Proszę mi powiedzieć, bo ja nie wiem. Moim zdaniem lepszym narzędziem do tego, żeby wymusić aktywne działanie i żeby powiedzieć, że ta gmina może zmienić swój charakter, jest narzędzie, które posiada się we własnych rękach, a nie, które ktoś da zwykłym, zimnym mechanizm.

Jeżeli chodzi o VAT, ja nie mówię, żeby gminy miały 0,5% czy 1,5% VAT-u. Tylko mówię, żeby na przykład zamienić mechanizm, który czasami śmieszy i czasami dzieli ludzi w różny sposób, niekoniecznie nawet partyjnie. Jak był ten system korekcyjny i próbowaliśmy go zmienić, to czasami gminy wiejskie reagowały inaczej niż miasta na prawach powiatu, województwa czy powiaty. No, zupełnie inaczej, inne reakcje, one czasami się tak różniły, że były napięcia. Nie dziwię się, bo słuszne.

Ja mówię, żeby być może 1,5 albo 1,75 przeznaczyć. Kiedyś były takie próby. Państwo wtedy rzeczywiście… Odpowiedni system zimny, arytmetyczny, subwencjowalny wyrównywał te dochody. Te dwie uwagi takie, które może nie są do polemiki z panem dyrektorem, ale do polemiki filozofii obecnej i filozofii państwa.

Jeszcze raz powtórzę: silny samorząd to znakomity partner dla każdego państwa i dla każdego rządu. Dziękuję.

Dyrektor departamentu MF Marek Wiewióra:

Ja chciałem powiedzieć, że te wszystkie najważniejsze kwestie dotyczące kształtowania nowego systemu finansów samorządowych warte są przedyskutowania ze stroną samorządową w ramach zespołu, który został utworzony. My nie unikamy dyskusji. Zresztą pan Marek dobrze wie, że też dyskutujemy na temat kwestii oświaty wspólnie z kluczowym w tej sprawie ministrem edukacji.

Chciałbym także zauważyć, że jeśli chodzi o VAT, to też jest tak, że środki pochodzące z w VAT-u, który jest głównym dochodem budżetu państwa, są przeznaczane na finansowanie zadań państwa, ale też pośrednio czy nawet wprost służą finansowaniu samorządów. Przecież licząc tak z grubsza, około 140 mld zł, z tytułu subwencji 70 kilka mld zł i dotacji na zadania zlecone też, łącznie około 140 mld zł… No, to źródłem finansowania pośrednio jest w istocie rzeczy budżet państwa, a uwzględniając, że dochody z VAT-u są kluczowym, najważniejszym dochodem podatkowym, to ten VAT pośrednio służy finansowaniu zadań samorządowych. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (KO):

Bardzo serdecznie dziękuję wszystkim zaproszonym gościom, naszym dyskutantom, na pewno poszerzyliśmy swoją wiedzę. Czasami się różniliśmy, ale rzeczywiście dobrze różnić się pięknie. Tak że z tego się cieszę. Każdy gdzieś pozostał przy swoim stanowisku, ale odbywało się to w sposób cywilizowany, taki, który pokazywał, że mamy pewną wiedzę na temat tego, o czym rozmawiamy.

Bardzo dziękuję wszystkim za przybycie i za spotkanie. Dziękuję także sekretariatowi krajowej komisji i wszystkim innym zaproszonym gościom.

Dziękuję, do widzenia. Zamykam posiedzenie Komisji.